

浅谈税收征管效率

——以新《企业所得税法》为视角

张明梅

(厦门大学法学院 361005)

【摘要】本文联系我国税收征管实践,以新出台的《企业所得税法》为背景,就税收征收管理效率问题进行分析。通过对新《企业所得税法》存在的不足展开探讨,提倡企业所得税法在执法、司法、守法、法律监督等方面需要进一步完善,并提出相关建议,以期税收征管效率进一步提高。

【关键词】新《企业所得税法》;税收征管效率;两税合一

统一后的企业所得税法结束了中国长达 20 多年的内、外资企业所得税负彼此不同的“分制”时代,这是中国经济制度和法律制度走向成熟、规范的标志性工作之一。同时统一适用的科学、规范的企业所得税制度,大大有利于征管效率的提高,其意义重大。但仍存在一些不足,下面笔者将简略分析并提出相关建议。

一、新法的原则性规则与配套法规很难跟上的问题

新《企业所得税法》一大的特点就是规定原则化,许多内容需要通过制定配套法规去确定。新《企业所得税法》全文只有 60 条,只是对税收基本要素的原则性规定,例如:企业违反独立交易原则时,“税务机关有权按照合理方法调整”(第 41 条);企业实施其他不合理商业目的的安排减少应税收入时,税务机关有权按合理方法调整(第 47 条);什么是“合理方法”?“有权调整”,是否可以不调整?企业违背第 41 条第 2 款规定的独立交易原则分摊时,税务机关是否有权调整?是不是可以不调整?企业对关联交易不提供资料或不按规定提供资料时,税务机关“有权调整”(第 44 条),是否可以不调整?税务部门对企业所得税的征管,完全依赖于实施条例及相关配套法规。也就是说,简化后顺利通过的《企业所得税法》,把难题留给了配套法规。可现实中的争论并不会因为新法的简略而平息,只是向后推移,具体的实施条例则必须给出解决方案。本来《企业所得税立法》从立法的透明度和公正性的角度看,立法层次较高,立法过程广受关注,透明度相应也较高,但简略和原则化的结果却实质上把企业所得税立法的许多问题都交给了实施细则和规章来完成,不仅使企业所得税立法的实质层次降低了,而且,把许多争论的问题交给政府层次立法,许多强势集团就可比较方便而容易地影响政府的决策,从而实现强势集团的利益。

二、新《企业所得税法》配套法规与《税收征管法》的配合问题

新《企业所得税法》规定了许多“应该”、“不得”等强制性内容,但是,《企业所得税法》本身并没有规定违反了这些“应该”和“不得”等规定要怎么处理,这都需要靠《税收征管法》及《税收征管法实施细则》,但《税收征管法》及《税收征管法实施细则》中,有许多条款涉及到“情节轻微”、“轻节严重”以及灵活性很大处罚范围,例如,处罚“1 万以上 5 万”以下;处罚“50% 以上五倍以下”等规定。这些规定的在新所得税法体系下没有具体规定,但新企业所得税法体系下,为了有效保证组织好国家财政收入、大量减少税收领域的寻租、行贿受贿,同时,也为了有效保障纳税人的合法权益不受不法税务人员的不正当侵害,减少税务领域的选择性执法行为及由此造成的恶劣社会影响,配套法规应建立起一定的规范,有效处理好《税收征管法》及其《实施细则》中没有明确的“情节轻

微”、“轻节严重”以及灵活性很大的处罚范围问题。

三、建议

企业所得税两法统一的立法问题已解决,与之相适应,企业所得税法的执法、司法、守法、法律监督等方面的问题就成为我们眼前亟须研究和探讨的问题。笔者试提出如下几点建议:

1. 税务机关应该严格依照统一后的企业所得税法征税。为保证执法标准基本一致,维护税收执法的严肃性,可以选择两种方式予以适当规范:一是由各地基层税务部门结合实际在有关法规允许范围内明确有关具体执行标准,报上级税务机关(省一级)审定后执行;二是可由省局细化税收执法执行标准,并报地方人大或国家税务总局请求批准,使细化的标准获得认可并具有法律效力。

2. 完善税收司法保障制度体系以确保统一的企业所得税法的施行。总体上说我国已经建立起较为完备的保障和维护税收征收关系的民事、刑事和行政法律规范,但严格说来,这些法律规范仍然存在诸多问题,有待进一步完善,从而确保统一的企业所得税法的顺利实施。现阶段,公检法等司法部门在处理涉税案件上存在规范化、专业化不够等问题,建议司法部门加强与税务部门的合作,突出对涉税案件的审理,可以通过在各级法院内设立专门审理涉税案件的税务法庭,培养一批既懂法律又懂税务专业知识的税务法庭审判人员。另外,建议财政给予司法部门拨出一定经费专门用于涉税案件的审理。

3. 纳税人必须努力提高对统一的企业所得税法的遵从度。要平衡纳税人心理,简化税制、公平税负;转变纳税人心理,建立和完善纳税服务体系;营造舆论效应,加强税收宣传,实施信息公开制度。建立健全税收法律制度:提升效力级位,完善内部结构,提升应对能力。完善税收征管社会环境,坚持税务行政的公开、公正、公平,营造轻松办税环境。

4. 有关国家机关、社会组织和公民必须对统一的企业所得税法的实施进行广泛的监督。首先,要加强执法法律监督依据建设;其次,完善税务机关主体内部的行政监督机制和法律制度:完善税务机关内部上级对下级的监督机制,加强税务机关内部职能部门的监督,严格按照《征管规程》进行征收管理,科学配置税收执法权,加大非法执法的风险成本,增加执法工作透明度,通过全社会公众实施有效监督;最后,要建立健全全社会监督与司法监督等外部监督机制:加强纳税人对税收执法行为的监督,发挥舆论监督作用,加强立法机关及其他政府行政部门、政党和社会团体、司法机关对税收执法的监督力度。

【参考文献】

- [1]徐孟洲.税法[M].北京:中国人民大学出版社,2006
- [2]梁俊娇.税收征管效率研究[D].中央财经大学,2006
- [3]金鑫.中国税务百科全书[M].北京:光明日报出版社,2001
- [4]邓子基.财政学[M].北京:高等教育出版社,2005